Nationaal actieplan gereglementeerde beroepen

In de Werken aan groeibrief[1] heeft het kabinet aangegeven de eisen aan gereglementeerde beroepen in Nederland te evalueren en waar mogelijk te vereenvoudigen of af te schaffen. Deze ambitie wordt ingevuld in het voorliggende nationaal actieplan dat voortkomt uit de Europese verplichting om in het kader van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties[2] de eisen aan gereglementeerde beroepen te screenen, evalueren en moderniseren[3]. Modernisering van deze eisen kan de werking van de arbeidsmarkt verbeteren, zorgen voor een betere verhouding van prijs en kwaliteit van diensten, de mobiliteit tussen lidstaten bevorderen en zo het groeivermogen van de Nederlandse en Europese economie vergroten.

Het kabinet presenteert zijn aanpak in dit actieplan via drie sporen. Allereerst is een kader geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke gevallen (nieuwe) beroepsreglementering noodzakelijk en proportioneel is. Ten tweede geeft het aan bij welke beroepen het ruimte ziet om (onderdelen van) bestaande beroepsreglementering op termijn te heroverwegen. Ten derde wordt aangegeven wat de inzet van het kabinet is richting andere EU-lidstaten en waar mogelijkheden zijn voor modernisering en vervolmaking van de Europese interne markt.

1. Gereglementeerde beroepen

Beoefenaars van gereglementeerde beroepen verlenen belangrijke dienstverlening in onze samenleving. Het stellen van beroepseisen alvorens iemand dergelijke diensten mag verrichten of het reserveren van een titel is gerechtvaardigd als er redenen zijn om aan te nemen dat bij gebrek aan zulke reglementering publieke belangen in het geding zijn en deze niet op een andere wijze efficiënt te borgen zijn [4].

Bij het verlenen van een dienst bestaat er altijd een risico dat deze niet naar behoren wordt uitgevoerd en de klant dus niet krijgt wat van tevoren is afgesproken. Daarnaast bestaat er soms een risico dat bij het verlenen van een dienst de belangen van derde partijen, die niet bij de transactie zijn betrokken, worden geschaad. Als de mogelijke gevolgen onaanvaardbaar groot zijn dan is overheidsinterventie gerechtvaardigd. Overheidsinterventie kan verschillende vormen aannemen. Deze kan bijvoorbeeld bestaan uit het faciliteren van juridische geschilbeslechting (een gang naar de rechter bij een conflict over geleverde kwaliteit), het vaststellen van bepaalde vereisten aan een op te leveren product (zoals in een bouwbesluit) of het verbieden van bepaalde handelingen.

In sommige gevallen zullen bovenstaande vormen van overheidsinterventie de publieke belangen niet voldoende borgen. In dergelijke gevallen kan beroepsreglementering wenselijk zijn. Bij gereglementeerde beroepen is sprake van uitoefening van werkzaamheden of gebruik van een titel die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn voorbehouden aan personen die een opleidingstitel of bekwaamheidstest hebben behaald of een minimum hoeveelheid beroepservaring hebben opgedaan. Denk hierbij aan een advocaat die een cliënt professioneel bijstaat, een arts die een patiënt behandelt of een asbestverwijderaar die op een veilige wijze asbest verwijdert. In sommige gevallen worden ook aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering gesteld. In bijlage 3 is een overzicht van alle gereglementeerde beroepen opgenomen.

Vormen van beroepsreglementering:

Van beroepsreglementering is sprake wanneer bij of krachtens de wet en/of beroepsregels eisen en/of andere normen worden gesteld aan de toelating tot het beroep en/of de uitoefening van

[1] Kamerstukken II 2014/2015, 34 000, nr. 4.
[2] Richtlijn 2013/55/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.
[3] In dit actieplan worden alle gereglementeerde beroepen behandeld en wordt niet, zoals in vele lidstaten, twee actieplannen opgesteld.
[4] Definitie SER (2010): Publieke belangen zijn die belangen die de politiek zich aantrekt omdat behartiging ervan voor de samenleving als geheel wenselijk is.

werkzaamheden. Hierbinnen kan onderscheid worden gemaakt naar:

- Titelbescherming: in dit geval kan een titel slechts worden gevoerd indien aan bepaalde vereisten wordt voldaan.
- Gereserveerde activiteit: in dit geval kunnen beroepsactiviteiten slechts worden uitgeoefend indien de beoefenaar aan bepaalde vereisten voldoet.
- Vereisten aan bedrijfsvoering: naast deze twee vormen van reglementering kunnen ook eisen worden gesteld aan onafhankelijkheid van personen en eisen aan de bedrijfsvoering (zoals doormiddel van eisen aan tuchtrecht en aandeelhouderschap).

Een voorbeeld van een beroep waar al deze beperkingen en eisen voor gelden is de registeraccountant. Zo kan alleen iemand die is ingeschreven in het register zichzelf registeraccountant noemen (titelbescherming). Daarnaast mag een wettelijke controle alleen door een ingeschreven accountant worden verricht (gereserveerde activiteit). Bovendien geldt als eis aan de bedrijfsvoering dat een accountantskantoor in meerderheid in handen moet zijn van accountants (vereisten aan bedrijfsvoering).

Ook indien er sprake is van wezenlijke publieke belangen is reglementering van een beroep niet altijd proportioneel. Het goed functioneren van de woningmarkt wordt voor een belangrijk deel ondersteund door het vertrouwen in de daarbij horende dienstverlening door makelaars. In 2001 is besloten om aan dit beroep niet langer wettelijke opleidingseisen te stellen. In dit geval was het mogelijk om deze belangen op een andere, lichtere, manier te borgen. Bij makelaars is een privaat certificeringssysteem tot stand gekomen waarmee kwaliteitsstandaarden binnen de beroepsgroep worden vormgegeven en geborgd. Andere alternatieven voor reglementering omvatten reputatiemechanismen, door de overheid gestelde (meetbare) kwaliteitseisen of het onder (overheids)toezicht stellen van dienstverlening in bepaalde sectoren.

2. Overwegingen bij aanpak

Alvorens aan te geven hoe het kabinet modernisering van gereglementeerde beroepen zal aanpakken, worden eerst twee belangrijke overwegingen geschetst; de economische baten en de risico-regelreflex.

2.1 Economische baten

Er zijn economische redenen om te bezien in hoeverre beroepsreglementering gemoderniseerd kan worden. Het verbeteren van de toegang tot deze beroepen door het verlagen van de beroepseisen zal de mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars binnen de interne markt kunnen bevorderen en zo een flexibeler arbeidsmarkt en hogere economische groei bewerkstelligen. Restricties aan de uitoefening van een beroep verminderen namelijk het aantal potentiële beoefenaars en beperken de mobiliteit, wat leidt tot potentieel hogere werkloosheid en prijsopdrijvende effecten. Een ander voordeel is dat minder restricties ertoe kunnen leiden dat arbeidstekorten in bepaalde beroepen makkelijk worden opgelost en dat de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt. Ook stimuleren lagere toetredingsdrempels het grensoverschrijdend verrichten van diensten en de mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars binnen de interne markt.

Het is lastig om de baten van dereglementering te kwantificeren. De Europese Commissie heeft berekend dat gereglementeerde beroepen voor circa 9,5%[5] bijdragen aan het Europees bbp. In een recente studie heeft Ecorys[6] geschat dat gereglementeerde beroepen in Nederland ongeveer tussen de 8,8% en 15,4% van de totale toegevoegde waarde in de economie beslaan (inclusief indirecte effecten). Dereglementering, zo schat Ecorys, kan over een periode van 10 jaar resulteren in cumulatieve baten tussen 2,3 tot 2,8 miljard euro. De conclusies van het onderzoek zijn echter voor

[5] Commission staff working paper van Richtlijn 2013/55. Op basis van cijfers van Eurostat uit 2009.
[6] Ecorys, Modernising regulated professions: Economic importance and impact, oktober 2014.

een belangrijk deel gebaseerd op afgeleide data en schattingen, waarbij geen concrete mogelijkheden tot dereglementering worden geanalyseerd.

2.2 Risico-regelreflex

Bij de afweging omtrent het reglementeren van een beroep is een belangrijk aspect de risico-afweging. Bij elke vorm van dienstverlening bestaat er een risico op gebrekkige uitvoering, schade aan personen en goederen of op aantasting van rechten. Een beperkt risico voor de beroepsbeoefenaar, de klant of derden is aanvaardbaar, maar wanneer deze risico's te groot van omvang zijn dan is dat maatschappelijk ongewenst. In deze gevallen ligt ingrijpen vanuit de overheid voor de hand. Beroepsreglementering is dan een van de mogelijke vormen van overheidsinterventie.

Hierbij geldt echter wel dat juist in de sectoren waar de potentie ligt om te komen tot vereenvoudiging of afschaffing, regelmatig de risico-regelreflex optreedt. Incidenten worden geregeld aangegrepen om te vragen om extra regels, meer toezicht en strengere handhaving. Dit terwijl het openbaar bestuur de samenleving ruimte zou moeten geven door minder regels op te leggen aan burgers en bedrijven.[7] Het is immers de vraag of nieuwe regels bijdragen aan het voorkomen van toekomstige incidenten en, alle gevolgen overziend, een positieve bijdrage leveren. Gezien de mogelijke economische baten, maar ook de risico's die gepaard gaan met vermindering van reglementering, is evenwichtige besluitvorming met oog voor de brede en langetermijngevolgen op zijn plaats.

3. Analysekader reglementering

Gegeven het belang van passend overheidsingrijpen heeft het kabinet een kader ontwikkeld dat dient als handvat om de proportionaliteit van nieuwe beroepsreglementering te bepalen. Dit kader zal worden ingebed in het Integraal Afwegingskader (IAK) zodat beleidsmakers kunnen bepalen op welke wijze reglementering effectief vormgegeven kan worden. Het analysekader dat in deze brief wordt toegelicht, zal een onderdeel vormen van stap 6 van het Integraal Afwegingskader (IAK). In deze stap wordt op basis van de in stap 5 gedefinieerde publieke belangen geanalyseerd welk borgingsinstrument, gegeven het feit dat er publieke belangen in het geding zijn die vragen om overheidsingrijpen, het meest geschikt is.[8] In bepaalde gevallen zal daaruit blijken dat beroepsreglementering het meest passend is, in andere gevallen zullen alternatieve borgingsinstrumenten voldoen. Het analysekader zal eveneens worden gebruikt wanneer bestaande beroepsreglementering wordt geëvalueerd. Specifiek vindt reglementering vaak plaats bij publieke belangen op het gebied van de volksgezondheid, onderwijs, dierenwelzijn, rechtszekerheid (en rechtsstatelijkheid) en omgevingsveiligheid. Dit kader helpt bij de afweging hoe deze belangen effectief te borgen.

3.1 *Afweging al dan niet reglementeren*

De afwegingen met betrekking tot beroepsreglementering laten zich vertalen tot een schema (zie volgende pagina) waarin vijf kenmerken van een beroepsactiviteit[9] worden doorlopen. Bij de beantwoording van elke vraag dient een weging te worden gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de omvang van de gevolgen. De vragen vormen zo handvatten voor het effectief borgen van de publieke belangen. Aan de hand van dit stappenschema kan blijken dat in bepaalde gevallen vormen van beroepsreglementering niet opportuun of proportioneel zijn. Dat betekent echter niet dat de overheid geen rol meer speelt in de borging van publieke belangen. Het kan dan zijn dat een andere vorm van regulering gepast is. Daarbij kan worden gedacht aan het stellen van (meetbare) kwaliteitseisen of

---

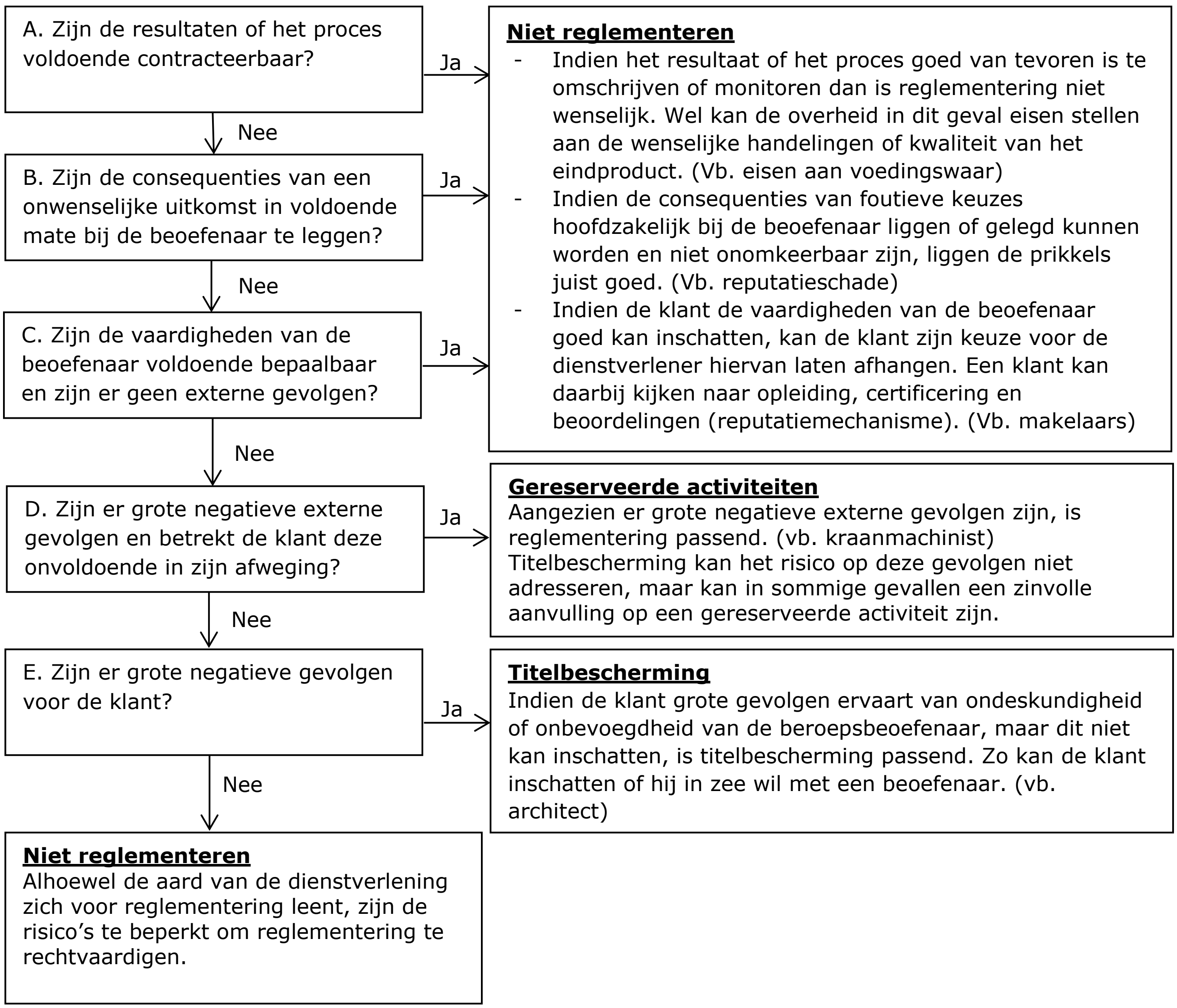
[7] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Binnenlandse Zaken, Handreiking bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden, januari 2015.

[8] Voor een uitgebreide beschouwing van afwegingen bij borging van publieke belangen wordt verwezen naar: Ministerie van Economische Zaken, Publieke Belangen en marktordening bij vrije beroepen, maart 2004.

[9] Het uitgangspunt is de uitgevoerde activiteit. Aangezien sommige gereglementeerde beroepsbeoefenaars verschillende activiteiten uitvoeren kan het schema per activiteit worden doorlopen.

het onder (overheids)toezicht plaatsen van bepaalde activiteiten. Zo zijn er bijvoorbeeld wel eisen gesteld aan de wijze waarop elektrische installaties moeten worden ingericht, maar is het beroep van elektricien niet gereglementeerd. De overheid stelt verplichtingen aan het eindproduct en laat de verantwoordelijkheid voor een deugdelijke uitvoering bij de beroepsbeoefenaar. Indien gewenst kan de overheid (steekproefsgewijs) controleren op de kwaliteit van een product of dienst. Een andere manier van borging is het vaststellen van bepaalde verplichte handelingen of processen. Op deze manieren is het mogelijk om publieke belangen te borgen zonder het opwerpen van onnodige toetredingsdrempels met nadelige effecten zoals beperkte arbeidsmarktmobiliteit en hogere prijzen. Een toelichting op het onderstaande schema is te vinden in bijlage 1.

Schema proportionaliteit gereglementeerde beroepen



Om het schema inzichtelijk te maken, wordt kort stilgestaan bij het beroep notaris. Vanuit het belang van rechtszekerheid, waaronder de juistheid van de openbare registers, is ervoor gekozen dat bepaalde rechtshandelingen moeten worden vastgelegd door middel van een authentieke akte die door een notaris wordt opgesteld. Het is verklaarbaar dat een notaris, die ambtelijke taken vervult en door de Kroon is benoemd, gereglementeerd is. Allereerst zijn een deel van de door de notaris te

verrichten werkzaamheden (proces of resultaat) vaak niet goed van tevoren vast te stellen of vast te leggen (vraag a). Dit soort werkzaamheden zijn erg afhankelijk van de casus en vereisen de inschatting van een kundig beoefenaar. Regelgeving ten aanzien van het notariaat kan dus niet bestaan uit eisen waaraan het resultaat of proces moet voldoen: deze zijn onvoldoende contracteerbaar[10]. Daarnaast komen de gevolgen van ondeskundige beoefening vooral bij de klant en samenleving terecht en niet voor rekening van de beroepsbeoefenaar (vraag b). Denk daarbij aan ondeugdelijk opgestelde aktes, slecht afdwingbare afspraken of onbetrouwbare registers. Het ongedaan maken van de schade die hiermee gepaard gaat, brengt hoge kosten met zich mee (vraag c). Aangezien de belangen van de klant niet altijd gelijk oplopen met die van derden is het van belang om ervoor te zorgen dat hun belangen wel voldoende worden geborgd. Indien dit niet het geval is ondermijnt dit de rechtszekerheid en daarmee een belangrijk fundament van de rechtstaat (vraag d). De potentiële negatieve effecten zijn dermate groot dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is. Derhalve is het proportioneel om de werkzaamheden van een notaris als gereserveerde activiteit vast te stellen.

Het is belangrijk om twee kanttekeningen bij dit schema te plaatsen. Allereerst kan in sommige gevallen niet van een klant worden verwacht dat deze op basis van titelbescherming een verstandige keuze maakt. Indien de gevolgen van verkeerde uitoefening maatschappelijk onaanvaardbaar zijn, dan is het verstandig om toch te besluiten de activiteit te reserveren (vraag d) in plaats van te kiezen voor alleen titelbescherming. Ten tweede is bij bepaalde beroepen sprake van gevaarlijke of levensbedreigende situaties voor beroepsbeoefenaars. In deze gevallen treft de ondeskundigheid van de beroepsbeoefenaar de beoefenaar zelf (vraag b), en daarmee bestaan er prikkels om de beroepsactiviteit naar behoren uit te oefenen, maar zijn de gevolgen onaanvaardbaar waardoor het wenselijk is dat de overheid hier toch streng op toeziet. De overheid kiest er in deze situaties vaak voor om een grote verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven te leggen om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden, zodat deze risico's worden gemitigeerd. In uitzonderingssituaties kan echter worden overwogen om dergelijke wijzigingen vast te leggen als gereserveerde activiteit. Een voorbeeld hiervan is regelgeving die niet alleen omwonenden beschermt tegen asbest, maar er ook voor zorgdraagt dat een asbestverwijderaar voldoende vaardigheden bezit zodat deze zelf zo min mogelijk gezondheidsrisico's loopt.

3.2 *Analyselijnen*

Mede op basis van de hiervoor behandelde afwegingen bij beroepsreglementering is een vijftal aandachtspunten geformuleerd die bij evaluaties van bestaande en bij invoering van nieuwe, aanvullende reglementering zullen worden gehanteerd:[11]

a) Titelbescherming is slechts passend en effectief indien de risico's voor de klant groot zijn en de klant het al dan niet hebben van een beschermde titel laat meewegen bij de keuze voor een beroepsbeoefenaar.
b) Een gereserveerde activiteit dient zo beperkt mogelijk te worden vormgegeven. Het is van belang om te bezien of er onderdelen binnen vallen die minder grote risico's kennen en daarom minder of geen beroepsreglementering vergen.
c) Het is van belang dat de opleidingseisen van gereglementeerde beroepen specifiek op onderliggende publieke belangen zijn gericht. Er moeten geen opleidingseisen worden gesteld gericht op borging van belangen die zonder reglementering al voldoende geborgd zijn.
d) In veel gevallen wordt reglementering door of in samenspraak met de beroepsorganisatie opgesteld vanwege hun kennis en expertise. In bepaalde gevallen wordt ook de

[10] Het gaat bij deze beschrijving van contracteerbaarheid om de economische definitie. Dit betekent dat in een contract het mogelijk moet zijn om in juridische zin een resultaatverplichting op te leggen en niet slechts een inspanningsverplichting. Voor een toelichting op dit begrip zie bijlage 1.
[11] Een toelichting hierop is te vinden in bijlage 2.

handhaving aan de beroepsgroep overgelaten. Als de overheid besluit reglementering te delegeren aan beroepsorganisaties dient te worden bezien of initiatieven van deze organisaties leiden tot proportionele reglementering en niet tot (al dan niet bewuste) uitsluiting van concurrentie.

e) Eisen, zoals een ministerieplicht, een verplichte toets van een ondernemingsplan en eisen aan aandeelhouderschap, werpen significante toetredingsdrempels op. Bezien moet worden in hoeverre deze regels proportioneel zijn, waarbij het uitgangspunt "nee, tenzij" geldt.

4. <u>Modernisering bestaande gereglementeerde beroepen in Nederland</u>

Het kabinet heeft in het kader van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties alle in Nederland gereglementeerde beroepen onderworpen aan een proportionaliteitsanalyse. Nederland heeft zich in het verleden ingezet om zo min mogelijk belemmeringen aan beroepsbeoefenaars op te leggen om onnodige toetredingsdrempels te voorkomen. Hierbij kan onder andere verwezen worden naar de MDW-operaties (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) van de jaren 90.[12] Er is bewust gekozen om bepaalde beroepen niet te reglementeren en de gereserveerde activiteit van een aantal beroepen is verkleind. Denk hierbij aan de invoering van de wet BIG (wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg) waarbij niet elke geneeskundige activiteit een gereserveerde activiteit is of aan de verhoging van de zogenoemde kantonrechtersgrens zodat er bij relatief eenvoudige op geld waardeerbare civielrechtelijke zaken geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat geldt. Daarnaast ligt er momenteel een wetsvoorstel in de Eerste Kamer[13] om het beroep van taxidermist vrij te geven.

Het kabinet concludeert dat het grootste deel van de nationale beroepsreglementering momenteel niet tot ernstige toetredingsbelemmeringen leidt. Voor een aantal beroepen geldt echter dat het opportuun is om de geldende beroepseisen de komende tijd te evalueren daar hier mogelijk ruimte bestaat voor modernisering. Het kabinet zal daarom per beroepscluster aangeven of en zo ja, welke acties in gang worden gezet.

Zakelijke dienstverlening

De zakelijke dienstverlening omvat beroepen waar zowel sprake is van titelbescherming, gereserveerde activiteiten als eisen aan de bedrijfsvoering. Op het terrein van de accountant wordt gewerkt aan aanpassing van het opleidingsmodel zodat de opleiding beter wordt afgestemd op de pluriforme beroepspraktijk.[14] Zodra het nieuwe opleidingsmodel is geïmplementeerd, kent Nederland net als vele andere lidstaten het onderscheid tussen accountants die worden opgeleid om wettelijke controles te verrichten en andere accountants (die bijvoorbeeld advies- en andere assurance werkzaamheden verrichten). Dit beoogt de toetreding tot het accountantsberoep te bevorderen en de mobiliteit van accountants binnen de Europese Unie te verbeteren. Daarnaast wordt voorgesteld minder bedrijven te verplichten om een wettelijke controle door een accountant uit te laten voeren[15], waardoor de omvang van gereserveerde activiteiten voor accountants afneemt. Dit zal de lastendruk van het mkb verminderen. Bovendien heeft de minister van Financiën recent het opleidingsmodel voor financieel adviseurs gemoderniseerd. Dit model, met een modulaire opbouw, beoogt een betere kwaliteit van dienstverlening alsook meer mobiliteit tussen de verschillende disciplines te realiseren. De komende jaren zullen de resultaten van het nieuwe vakbekwaamheidsstelsel worden gemonitord.

---

[12] Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1995/1996, 24 036, nr. 20 en 1997/1998, 24 036, nr. 87.

[13] Kamerstukken II 2011/2012, 33 348, nr. 3.

[14] In juli 2014 hebben de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA) en Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) de nota Vakbekwaamheid Verzekerd vastgesteld. Deze nota beschrijft een ontwerp voor een nieuw opleidingsmodel voor accountants. Hieraan ligt een gezamenlijke visie ten grondslag wat betreft de beroepsuitoefening door accountants in Nederland en de (gewenste) kwalificatiestructuur. Er wordt momenteel door de betreffende organisaties gewerkt aan de nadere uitwerking van het nieuwe opleidingsmodel.

[15] Kamerstukken II 2014/2015, 32 681, nr. 13.

Ook op het gebied van de juridische beroepen zijn publieke belangen in het geding en wordt regelmatig bezien of de publieke belangen nog op de meest effectieve en efficiënte wijze worden geborgd. Voor de advocaten en notarissen zijn recent de beroepswetten gewijzigd. Voor de advocaten en notarissen is de gewijzigde wetgeving recent in werking getreden (respectievelijk 1 januari 2015 en 1 januari 2013). Voor de gerechtsdeurwaarders ligt een nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet ter behandeling in de Tweede Kamer. Daarnaast lopen verschillende trajecten om de innovatiekracht en de concurrentiekracht van de beroepen verder te versterken. Zo is er het programma KEI (Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak), waarbij door middel van digitalisering van de procesgang meer efficiency en kostenbesparingen worden gerealiseerd en de proces inleidende betekening van de dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder niet langer in alle gevallen verplicht wordt gesteld. Op Europees niveau wordt samengewerkt binnen het programma "E-justice". Daarnaast lopen er trajecten die een impact hebben op het domeinmonopolie van advocaten. Zo is recent de competentiegrens van de kantonrechter verhoogd naar 25 duizend euro. Deze verhoging wordt momenteel geëvalueerd. Een ander voorbeeld is het recent ingediende wetsvoorstel inzake de mogelijkheid voor het scheiden zonder rechter[16]. Daarnaast is recent een onderzoek door Ecorys[17] uitgevoerd waarin adviezen worden gegeven voor versterken van het concurrentievermogen van de sector. Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal in overleg met de verschillende beroepsorganisaties actief de mogelijkheden onderzoeken voor innovatie van de beroepsuitoefening en daarbij ook bezien welke mogelijkheden er zijn om de concurrentiekracht van de sector te vergroten, met inachtneming van de eisen ten aanzien van integriteit en kwaliteit en de publieke belangen die met de dienstverlening in het geding zijn.

Ten aanzien van de Wet op de Architectentitel zullen de recent ingevoerde beroepservaringseisen in 2017 worden geëvalueerd. Voor wat betreft de interieurarchitecten zal in 2017 ook worden bekeken in hoeverre titelbescherming nog passend is vanuit het oogpunt van publiek belang. Hierbij is mede overwogen dat interieurarchitectuur op dit moment geen universitaire mastertrack kent en dat de organisatiegraad van de beroepsgroep een punt van aandacht is. Daarnaast zal de bestaande beroepsreglementering voor archeologen worden opgeheven. De verantwoordelijkheid voor deugdelijke opgravingen zal volledig bij de instelling komen te liggen die de opgravingen verricht. Het nieuwe kwaliteitssysteem zal in 2017 worden ingevoerd.

Sociale zaken en werkgelegenheid
Op een aantal beroepen op het terrein van gezond en veilig werken komt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met voorstellen om de bestaande beroepseisen te moderniseren. Zo wordt voor het beroep van vuurwerkdeskundige naar verwachting dit jaar overgegaan van certificering naar registratie. Dit houdt in dat alleen het bezit van een diploma en werkervaring worden geregistreerd en marginaal getoetst. Dit leidt tot minder eisen aan beroepsbeoefenaars en door monitoring door de Inspectie SZW en andere instanties worden de bestaande risico's voldoende afgedekt. Voor kraanmachinisten wordt eveneens een ander systeem dan certificatie overwogen. Daarnaast zijn er momenteel voor 'werken onder overdruk' (duikarbeid) drie afzonderlijke certificeringschema's voor defensie-, brandweer- en private duikers. In 2015 zal een geïntegreerd schema worden ingevoerd waardoor het beroep van duiker toegankelijker, veiliger én gezonder wordt. Bovendien zullen de bestaande certificatieschema's voor veiligheidskundige, arbeidshygiënist en arbeids- en organisatiedeskundige opgaan in één enkel certificatieschema. Dit schema wordt modulair opgezet en zal in de loop van 2015 worden ingevoerd. Een ander aspect waar het kabinet aan werkt is de gelijkschakeling van de eisen aan peuterspeelzaal en kinderopvang[18] wat ook positieve gevolgen heeft voor de mobiliteit van de beoefenaars in deze sectoren.

---

[16] Kamerstukken II 2014-2015, 34 118, nr. 2.
[17] Onderzoek naar de juridische en rechtskundige dienstverlening, eindrapport van 28 november 2014 uitgevoerd door ECORYS in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
[18] Kamerstukken II 2013-2014, 31 322, nr. 243.

Dierenwelzijn
In verscheidene wetten zijn eisen gesteld aan het beoefenen van diergerelateerde beroepen. Deze eisen worden, als wettelijke beroepsvereisten, opgenomen in kwalificaties voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Indien een student heeft voldaan aan de eisen in deze kwalificaties leidt dat tot een diploma waarmee tevens kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de beroepsvereisten voor het betreffende beroep. Vanaf 2015 kan een cursus buiten het bekostigd mbo worden gevolgd waarmee door het behalen van een erkend certificaat eveneens aan de beroepseisen wordt voldaan. Hierdoor is een flexibel aanbod voor volwassenen mogelijk. Vanaf 2016/2017 zullen naast de kwalificaties, indien het betreffende wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt aanvaard, ook keuzedelen worden vastgesteld waarmee verschillende wettelijke beroepsvereisten ook binnen verschillende opleidingen kunnen worden opgenomen. Het werken met certificeerbare eenheden en keuzedelen die aansluiten bij wettelijke vereisten sluit ook aan op de intenties zoals genoemd in de Kamerbrief Een toekomstgericht mbo[19]. Met deze twee maatregelen zal de toetreding tot en tussen diergerelateerde beroepen worden bevorderd.

Volksgezondheid en welzijn
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en betrokken beroepsorganisaties werken continu aan de modernisering van beroepseisen. Zo wordt ten eerste taakherschikking[20] mogelijk gemaakt waardoor de groep van beroepsbeoefenaren die zelfstandig of in opdracht bevoegd is om gereserveerde activiteiten te verrichten, wordt verruimd. Huisartsen zullen in de toekomst meer ingrepen zelf kunnen doen en hoeven daardoor minder door te verwijzen naar specialisten. Ook zullen doktersassistenten bepaalde taken kunnen overnemen van de huisarts. In de mondzorg is eenzelfde beweging gaande die erop is gericht dat tandartsen complexere behandelingen zelf kunnen doen en mondhygiënisten taken van de tandarts overnemen. Ten tweede zijn wijzigingen in gang gezet om meer competentiegericht opleiden mogelijk te maken ter verkorting van de studieduur voor snelle studenten en om de mobiliteit tussen specialismen te vergroten. Ten derde wordt nagegaan of gereserveerde activiteiten flexibeler en sneller kunnen worden aangepast aan ontwikkelingen in beroepen en technologie. Doel is gericht en gecontroleerd de criteria waaraan beroepsbeoefenaren die gereserveerde activiteiten mogen uitvoeren, te herzien. Onderzocht wordt of voorbehouden handelingen per Algemene maatregel van Bestuur geregeld kunnen worden in plaats van via wetgeving. Ten vierde zal de commissie Innovatie Zorgberoepen en Opleidingen vanuit het Zorginstituut Nederland een advies opstellen over de benodigde beroepen- en opleidingsstructuur passend bij de zorgvraag 2030. Bij dit advies zullen de hiervoor genoemde uitgangspunten worden betrokken.

Transport
In de sectoren luchtvaart, scheepvaart en vervoer over land zijn veel beroepen gereglementeerd. In veruit de meeste gevallen gaat het hier om regelgeving die voortkomt uit Europese afspraken of, zoals het geval is in de lucht- en scheepvaart, is gebaseerd op internationale verdragen. Het kabinet zal ook op deze niveaus het belang van proportionele reglementering benadrukken en waar mogelijk en wenselijk aandringen op modernisering of dereglementering. Daarnaast pleit het kabinet ervoor dat de Europese Commissie, daar waar zij de aangewezen instantie is, op deze terreinen beziet of de bestaande reglementering proportioneel en nog van deze tijd is en of verder harmonisatie van opleidingseisen in de rede ligt. Bij deze trajecten speelt het internationale krachtenveld een bepalende rol.

Op het terrein van de taxivervoer evalueert de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu momenteel de in 2011 ingevoerde taxiregelgeving (onderdeel Wet Personenvervoer 2000). Naar aanleiding daarvan zal ook worden gekeken naar de wijze waarop taxichauffeurs en taxiondernemers

---

[19] Kamerstukken II 2013-2014, 31 524, nr. 207.
[20] Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 XVI, nr. 98 en Kamerstukken II 2014/2015, 29 689, nr. 542.

zijn gereglementeerd en in hoeverre, mede door de opkomst van online platforms zoals Uber, modernisering en dereglementering wenselijk is.

Daarnaast heeft de minister van Infrastructuur en Milieu in haar brief van 2 juni 2014 aan de Kamer aangegeven dat zij voornemens is de huidige loodsplicht aan te passen zodat alleen nog loodsplicht geldt waar dat nodig is[21]. Samen met betrokkenen (zoals de havenmeesters, KVNR en loodsen) wordt bezien hoe de gereserveerde activiteit in de toekomst vorm kan krijgen. Bovendien loopt momenteel een evaluatie naar het toezicht op de loodsen door de ACM. De minister van Infrastructuur en Milieu zal op basis hiervan kijken of het sectortoezicht verder kan worden geoptimaliseerd.

5. Modernisering van gereglementeerde beroepen binnen de EU

Voor Nederland als open economie is het van groot belang dat wordt gewerkt aan modernisering van eisen aan gereglementeerde beroepen en erkenning van de kwalificaties van beroepsbeoefenaars opdat de werking van de interne markt wordt verbeterd. De richtlijn erkenning beroepskwalificaties regelt de erkenning van beroepskwalificaties tussen de verschillende lidstaten van de EU. De richtlijn vergemakkelijkt zo de mobiliteit van beroepsbeoefenaren en het verrichten van grensoverschrijdende diensten. Voor een aantal beroepen verloopt de erkenning automatisch, op basis van geharmoniseerde beroepskwalificaties. Het kabinet is een voorstander van het harmoniseren van beroepseisen en het erkennen van elkaars kwalificaties.

In 2013[22] werd richtlijn erkenning beroepskwalificaties herzien. Deze voorziet nu onder andere in betere toegang tot informatie over de erkenningsprocedures en de invoering van een Europese beroepskaart voor diverse beroepen. Daarnaast verplicht de richtlijn lidstaten tot een wederzijdse evaluatie van nationale beroepseisen. In dit kader moeten lidstaten hun nationale beroepseisen tegen het licht houden en kritisch bezien op rechtvaardiging en proportionaliteit. Het onderhavige nationaal actieplan is hier uitwerking van. In aanvulling op harmonisatie van beroepseisen en regels voor de erkenning draagt ook een moderniseringsslag van nationale beroepseisen bij aan een betere toegang tot beroepen, ten gunste van mobiliteit, nieuwe banen en het concurrentievermogen van deze en aanverwante sectoren.

In de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn heeft het kabinet zich altijd hard gemaakt voor deze wederzijdse evaluatie. Berekeningen van de OESO laten zien dat Nederland onder het Europese gemiddelde voor regulering in de dienstensector zit[23]. Dit blijkt ook uit de wederzijdse evaluatiesessies in Brussel. Veel beroepen die in andere lidstaten wel onderhevig zijn aan reglementering zoals de ingenieur, de makelaar, de elektricien, de opticien, de kapper, de toeristengids en de sportinstructeur, zijn dat in Nederland niet.

De laatste jaren hebben veel lidstaten al initiatieven ondernomen om beroepsreglementering te moderniseren of waar mogelijk af te schaffen. In Polen zijn sinds 2011 bijna honderd beroepen gedereglementeerd. Daarnaast hebben Italië en Frankrijk aangekondigd een aantal beroepseisen te vereenvoudigen, moderniseren of te schrappen. Ook zijn in het kader van de hulpprogramma's voor Portugal, Griekenland en Cyprus goede resultaten geboekt. Bovendien spoort de Europese Commissie aan de hand van landenspecifieke aanbevelingen verschillende lidstaten aan om te dereglementeren[24].

---

[21] Kamerstukken II 2013-2014, 31 409, nr. 62.
[22] Richtlijn 2013/55/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.
[23] OESO, Services trade restrictiveness index, http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm.
[24] Zo kregen Oostenrijk, Tsjechië, Frankrijk, Polen, Duitsland en Slovenië landenspecifieke aanbevelingen om disproportionele eisen aan beroepen te verminderen.

Het kabinet heeft beroepsorganisaties actief betrokken bij het in kaart brengen van zowel belemmeringen op nationaal niveau als belemmeringen die Nederlandse beoefenaars ervaren in het buitenland. Zo geven de sectoren bouw en beveiliging aan lastig aan de slag te komen in Duitsland en België. In de praktijk blijkt dat het niet altijd beroepsreglementering is die een belemmering opwerpt. Additionele regelgeving en een gebrek aan transparantie over regels vormen ook toetredingsdrempels. Dit onderstreept het belang om ook breder te kijken naar de mogelijkheden om toetredingsdrempels weg te nemen.

Het kabinet maakt zich ook op bilateraal niveau sterk voor modernisering van beroepseisen. Dit doet zij door op zowel ambtelijk als op politiek niveau aandacht te vragen voor het belang van de wederzijdse evaluatie. Ook werkt het kabinet, vanwege het grote belang van toegang tot de Duitse markt voor Nederlandse ondernemers, in het kader van de Kleefse agenda[25] aan het vergemakkelijken van de toegang tot gereglementeerde beroepen in Duitsland. Dit heeft onder meer geleid tot informatiebrochures voor Nederlandse en Duitse ondernemers met informatie over de verschillen tussen de opleidingen aan beide kanten van de grens, en vereenvoudiging van de eisen aan enkele gereglementeerde beroepen in Noordrijn-Westfalen. Daarnaast werkt het kabinet in breder verband samen met gelijkgezinde lidstaten om van elkaar te leren en best practices in kaart te brengen (frontrunnersproject). Naast regelgeving van overheden is het belangrijk dat de markt ook de ruimte neemt om zelf oplossingen te faciliteren die belemmeringen verminderen en transparantie vergroten. Het kabinet moedigt initiatieven die de herkenbaarheid van competenties van beroepsbeoefenaars vergroten dan ook aan.

Naast de evaluatie van nationale beroepskwalificaties acht het kabinet ook een toets van Europees geharmoniseerde beroepskwalificaties opportuun. Veel gereglementeerde beroepen vinden immers hun verankering in Europees recht. In dat licht dringt het kabinet ook bij de Commissie aan op evaluatie van Europese verordeningen en richtlijnen inzake beroepsreglementering.

De Europese Commissie speelt een belangrijke, aanjagende rol bij het agenderen van het belang van modernisering en erkenning van eisen aan beroepen. Het kabinet is verheugd dat de versterking van de interne markt, waaronder gereglementeerde beroepen, een centrale rol in het werkprogramma van de nieuwe Commissie inneemt.

[25] Kamerstukken II 2014-2015, 32 851, nr. 9.

Bijlage 1 Toelichting stappenschema al dan niet reglementeren

De eerste afweging die wordt gemaakt is die ten aanzien van de contracteerbaarheid. Bij het begrip contracteerbaarheid wordt de economische definitie gehanteerd. Hierbij dient een weging te worden gemaakt naar de mate waarin het afsluiten van complete contracten mogelijk is[26]. Zo kan bij het sturen op de kwaliteit onderscheid worden gemaakt tussen sturen op input, proces en resultaten. Indien de klant de vereisten aan de resultaten van het werk van de beroepsbeoefenaar of het proces, de wijze waarop de beroepsbeoefenaar zijn werk doet, goed van tevoren kan omschrijven en controleren, dan kan hij ook goed een **contract** (vraag a) afsluiten of afspraken maken opdat de uitvoerder het belang van de klant/afnemer van de dienst dient. Er bestaat dan in eerste instantie geen reden om het beroep te reglementeren omdat de belangen of door de klant zelf of (indirect) door de overheid kunnen worden geborgd (bijvoorbeeld door controles achteraf). Bij het beantwoorden van deze vraag dient ook in ogenschouw te worden genomen of problemen in de uitvoering inherent zijn aan de uitoefening door de beroepsbeoefenaar of te wijten kunnen zijn aan het gebruik van verkeerde instrumenten. In dat laatste geval ligt reglementering ook niet voor de hand aangezien dan eisen zouden moeten worden gesteld aan de te gebruiken apparatuur. Bij resultaat- of procesregulering ligt in grotere mate de eindverantwoordelijkheid en vrijheid bij de beoefenaar. Op deze wijze worden toetredingsdrempels niet onnodig vergroot wat wel het geval kan zijn bij beroepsreglementering.

Ook indien de **consequenties** (vraag b) van levering van onvoldoende kwaliteit in voldoende mate bij de beoefenaar liggen of gelegd kunnen worden, is beroepsreglementering niet gewenst. De prikkels liggen namelijk op de juiste plek en indien er grote fouten worden gemaakt, kunnen deze op de beroepsbeoefenaar worden verhaald. Omdat bij de bouw van een huis de aannemer in de regel aansprakelijk is voor de gevolgen van ondeugdelijk werk bestaan er voldoende prikkels om het werk goed uit te voeren. Beroepsreglementering kan daarom achterwege blijven. Uiteraard kunnen sommige gevolgen (bijvoorbeeld in de sfeer van de volksgezondheid) niet in voldoende mate worden teruggedraaid en in deze gevallen kan reglementering wel gewenst zijn.

Indien het moeilijk of onmogelijk is het resultaat of het proces te contracteren en de consequenties niet bij door de beoefenaar worden gedragen, moeten (publieke) belangen op een andere manier geborgd worden. Dit kan de klant doen door de **vaardigheden** (vraag c) van de beroepsbeoefenaar te bepalen. Er zijn verschillende manieren waarop de klant deze kan inschatten. De meest basale manier is door naar de opleiding van de beoefenaar te kijken. Daarnaast kunnen de vaardigheden van de beroepsbeoefenaar worden afgeleid van bijvoorbeeld een kwaliteitskeurmerk. Een voorbeeld hiervan is een makelaar die lid is van een brancheorganisatie, zoals de NVM. Ook werkt het reputatiemechanisme in sommige gevallen de laatste jaren beter als gevolg van digitalisering. Restaurants, aannemers en notarissen kunnen tegenwoordig door consumenten online worden beoordeeld. Maar denk hierbij ook aan nieuwe diensterverleners zoals Uber waarbij als integraal onderdeel van het ondernemingsmodel taxichauffeurs door klanten worden beoordeeld. Wanneer de bepaalbaarheid van de vaardigheden van de dienstverlener niet mogelijk is, is reglementering proportioneel indien de te borgen belangen of negatieve risico's voldoende groot zijn.

Het hiervoor genoemde mechanisme (het bepalen van de vaardigheden door de klant) werkt alleen als er geen negatieve **externe gevolgen**, ofwel consequenties voor derden zijn die zodanig groot zijn dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is (vraag d). Indien de belangen van derden niet voldoende gelijklopen met die van een klant of de beroepsbeoefenaar bestaat er een aanzienlijk risico dat hier

[26] De Calculus van het publieke belang (2003). C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen. Hierin worden drie mogelijke informatiegebreken genoemd: de huidige informatie is incompleet (niet alle denkbare omstandigheden zijn limitatief te beschrijven), toekomstige informatie is niet-verifieerbaar (contractpartners weten niet of de omstandigheid zich heeft voorgedaan) en toekomstige informatieasymmetrie (de ene contractpartner kan straks wel waarnemen of een bepaalde omstandigheid zich heeft voorgedaan, maar de ander niet).

bij de uitvoering van het werk onvoldoende rekening mee wordt gehouden. Gedacht kan worden aan de gevolgen voor omwonenden (bijvoorbeeld gevolgen van asbestinademing) of dierenwelzijn. Om zulke risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken, kan het instellen van een gereserveerde activiteit gerechtvaardigd zijn. Ook kan dit het geval zijn als de klant zijn eigen belangen onvoldoende borgt of zal borgen.

In het geval dat de gevolgen van ondeskundigheid of ondeugdelijke uitvoering door de beroepsbeoefenaar voornamelijk de **klant** (vraag e) treffen of als de klant een gedeeld belang heeft met derden zal het vaststellen van een gereserveerde activiteit niet nodig zijn, maar zal het passend zijn om titelbescherming toe te passen. De klant kan dan een keuze maken op basis van deskundigheid van de beoefenaar en zo zijn eigen belang zo goed mogelijk dienen. In uitzonderlijke gevallen kan het opportuun zijn om uiteindelijk toch te kiezen voor het reserveren van activiteiten. Dat is bijvoorbeeld het geval als de gevolgen van ondeugdelijke uitvoering tot onherstelbare schade leidt (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg).

Bijlage 2 Toelichting analyselijnen
Mede op basis van het in bijlage 1 behandelde analyseschema zijn 5 uitgangspunten geformuleerd. Deze worden hieronder toegelicht.

Titelbescherming
Titelbescherming is slechts nodig indien de te borgen belangen niet-contracteerbaar zijn en de vaardigheden van een beroepsbeoefenaar niet goed bepaalbaar zijn. Titelbescherming is passend als er een risico bestaat dat zonder een dergelijke bescherming de belangen van de klant onvoldoende beschermd worden. Een randvoorwaarde daarbij is dat het risico op negatieve externe gevolgen niet onacceptabel groot zijn. Titelbescherming heeft overigens pas een toegevoegde waarde als een klant bij de keuze voor een beroepsbeoefenaar het al dan niet hebben van een titel meeneemt in zijn of haar afweging. Titelbescherming is bijvoorbeeld niet proportioneel indien deze slechts voor beroepsbeoefenaren onderling een verschil illustreert voor de mate van specialisatie.

Uitgangspunt a: Titelbescherming is slechts passend en effectief indien de risico's voor de klant groot zijn en de klant het al dan niet hebben van een beschermde titel laat meewegen bij de keuze voor een beroepsbeoefenaar.

Beperkte gereserveerde activiteit
Als derden significante negatieve effecten ervaren van een ondeugdelijke uitoefening door een beroepsbeoefenaar en deze risico's niet goed worden afgedekt in de afspraken tussen klant en beroepsbeoefenaar dan is het in de regel proportioneel om de activiteit te reserveren. De belangen van derden kunnen dan aan de hand van reglementering alsnog worden geborgd. Bij het reserveren van activiteiten is het van belang zorg te dragen voor een zo beperkt mogelijke omvang van gereserveerde activiteiten[27]. Domeinmonopolies moeten niet groter zijn dan noodzakelijk. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van activiteiten waar minder grote, aanvaardbare risico's spelen, is het van belang dat deze niet worden gereserveerd. Hier zou immers sprake zijn van onnodige reglementering en beperking van vrije beroepsbeoefening met negatieve economische gevolgen van dien.

Uitgangspunt b: Een gereserveerde activiteit dient zo beperkt mogelijk te worden vormgegeven. Het is van belang om te bezien of er onderdelen binnen vallen die minder grote risico's kennen en daarom minder of geen beroepsreglementering vergen.

Gespecialiseerde opleidingseisen
De gestelde opleidingseisen dienen te garanderen dat de vaardigheden van de beroepsbeoefenaar op voldoende hoog niveau zijn of blijven. Bij de opleidingseisen is het belangrijk om te kijken naar vereisten die bijdragen aan de borging van de geïdentificeerde publieke belangen. Er moet worden gewaakt voor het opstellen van andere, niet op de kern gerichte, opleidingseisen omdat dit de toetreding kan belemmeren. Voorkomen moet worden dat er onnodige (in)directe eisen aan beroepsbeoefenaars worden gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als hoewel er voor sommige beroepen geen formele taaleis bestaat, het geschiktheidsexamen alleen in het Nederlands wordt afgenomen. Dit beperkt de mobiliteit van buitenlandse beroepsbeoefenaars. Het is de vraag of dit soort bepalingen passend is aangezien de belangen van een goede communicatie zonder nadere regels meestal al voldoende tot stand komen.

Uitgangspunt c: Het is van belang dat de opleidingseisen van gereglementeerde beroepen specifiek op onderliggende publieke belangen zijn gericht. Er moeten geen opleidingseisen worden gesteld gericht op borging van belangen die zonder reglementering al voldoende geborgd zijn.

[27] Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd in Kamerstukken II 1997/1998, 24036, nr. 87. De regels van het domeinmonopolie moeten getoetst worden op noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Beroepsorganisaties
In een aantal sectoren is het vaststellen van bindende verordeningen of richtlijnen over opleidingseisen, kwaliteitsvereisten en onafhankelijkheid, gedelegeerd aan beroepsorganisaties. Denk bijvoorbeeld aan regels voor medisch specialisten, accountants en gerechtsdeurwaarders. Betrokkenheid van beroepsorganisaties is gezien de bij hen aanwezige kennis en hun voeling met beroepsbeoefenaars, verklaarbaar. Het is echter ook goed om te realiseren dat beroepsorganisaties de belangen van hun leden behartigen en daarom in bepaalde gevallen prikkels ervaren om toetredingsdrempels te verhogen en zo concurrentie beperken, bijvoorbeeld door een eis te stellen aan opleiding of bedrijfsvoering. Het is niet juist om te veronderstellen dat als reglementering wordt uitbesteed aan een beroepsorganisatie daarmee ook sprake is van minder reglementering. Soms kan een, van overheidswege, verplichte registratie waarbij beroepsorganisaties aanvullende eisen stellen zwaarder zijn dan certificatie vanuit de overheid. Daarom is het belangrijk om de juiste randvoorwaarden aan de verantwoordelijkheden van beroepsorganisaties te stellen en voldoende controlemechanismen in te bouwen. Dit kan door onder andere toetsing en monitoring van de door hen uitgevaardigde verordeningen/richtlijnen. Daarbij moet scherp worden gelet op de effecten op toetreding en uitoefening. Een overheidstoets op proportionaliteit van een verordening/richtlijn in relatie tot de effecten op toetredingsdrempels kan daarom opportuun zijn[28]. De rol van beroepsorganisaties en de borging van het publieke belang, in de zin van het voorkomen van onnodige reglementering en toetredingseisen, zou ook meegenomen moeten worden bij de (wettelijke) evaluatie van de proportionaliteit van de beroepseisen.

Uitgangspunt d: Als de overheid besluit reglementering te delegeren aan beroepsorganisaties dient te worden bezien of initiatieven van deze organisaties leiden tot proportionele reglementering en niet tot (al dan niet bewuste) uitsluiting van concurrentie.

Vereisten aan bedrijfsvoering
In principe zijn vestigingsbeperkingen, eisen aan het aanbod (bijvoorbeeld een minimumaanbod), eisen aan het aandeelhouderschap en goedkeuring van een ondernemingsplan voor het uitoefenen van een beroep onwenselijk. Met het oog op de borging van publieke belangen, zoals het garanderen van voldoende onafhankelijkheid van bepaalde beroepsbeoefenaars, kunnen deze beperkingen soms wel proportioneel zijn. Het uitgangspunt moet echter ‘nee, tenzij’ zijn, gezien het feit dat deze beperkingen aanzienlijk ingrijpen op de vrijheid van vestiging en onderneming en zo drempels creëren voor toetreding. Daarnaast beperken deze vereisten de mogelijkheid tot schaalvergroting. Terwijl schaalvergroting de productiviteit, ook van gereglementeerde sectoren, juist kan verhogen. Het is daarnaast belangrijk te realiseren dat ook met zware eisen en regulering risico’s niet volledig uit te bannen zijn, zoals een aantal incidenten, ondanks de zware reglementering heeft aangetoond.

Uitgangspunt e: Eisen, zoals een ministerieplicht, een verplichte toets van een ondernemingsplan en eisen aan aandeelhouderschap werpen significante toetredingsdrempels op. Bezien moet worden in hoeverre deze regels proportioneel zijn, waarbij het uitgangspunt geldt “nee, tenzij”.

[28] Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd in Kamerstukken II 1997/1998, 24 036, nr. 87. De verordenende taak en bevoegdheid van de beroepsorganisatie moet voldoende zijn afgebakend en gelimiteerd.

Bijlage 3 Lijst van beroepen

Onderstaand vindt u een lijst van alle gereglementeerde beroepen per ministerie.

Binnenlandse Zaken

#	Beroep
1	Architect
2	Interieurarchitect (OCW)
3	Stedenbouwkundige
4	Tuin- en landschapsarchitect (EZ)

Economische Zaken

#	Beroep
1	Beheerder bedrijfsinrichting, asiel en pension
2	Biotechnicus
3	Dierenarts
4	Dierenartsassistent paraveterinair
5	Dierenfysiotherapeut
6	Embryowinner transplanteur
7	Gewasbeschermings- en pesticideberoepen
8	Octrooigemachtigde
9	Opzetter dierenproeven en projecten
10	Proefdierverzorger
11	Stralingsdeskundige
12	Taxidermist

Financiën

#	Beroep
1	Accountant – administratieconsulent
2	Registeraccountant
3	Financieel adviseur

Infrastructuur en Milieu

#	Beroep
1	Aircraft maintenance (technician/engineer/mechanic)
2	Airline transport pilot — aeroplane, helicopter or powered-lift
3	Bestrijder houtrotverwekkende schimmels
4	Buschauffeur (besloten en OV)
5	Captain gezagvoerder burgerluchtvaart
6	Chauffeur LZV
7	Chauffeur Veevervoer
8	Commercial pilot — aeroplane, airship, helicopter or powered-lift
9	Distributeur van gasvormige en gasvormende gewasbeschermingsmiddelen en biociden
10	Eerste stuurman voor de grote handelsvaart
11	First Officer co-piloot burgerluchtvaart
12	Flight engineer
13	Flight navigator
14	Flight operations officer/flight dispatcher

15	Gasmeetdeskundige
16	Gassingsleider
17	Gezel zeevisvaart
18	Kapitein grote handelsvaart
19	Keurmeester periodieke keuring lichte voertuigen, zware voertuigen en aanhangwagens
20	Lichtmatroos
21	Luchthaveninformatieverstrekker
22	Machinist (al dan niet met volledige) bevoegdheid
23	Maritiem officier
24	Matroos (binnenvaart)
25	Matroos-motordrijver
26	Motordrijver
27	Multi-crew pilot — aeroplane
28	Noordzeeloods
29	Onderhoudstechnicus voor zweefvliegtuigen
30	Ondernemer goederenvervoer
31	Rangeerder
32	Register-loods
33	Rij-instructeur
34	Scheepswerktuigkundige a, b en c
35	Schipper binnenvaart
36	Schipper zeevisvaart (plaatsvervangend)
37	Stuurman (binnenvaart)
38	Stuurman iv visvaart
39	Stuurman kleine handelsvaart
40	Stuurman werktuigkundige v en vi visvaart
41	Taxichauffeur
42	Toepasser van biociden voor het afweren of bestrijden van een dierplaag
43	Transportbegeleider
44	Treindienstleider (al dan niet met volledige) bevoegdheid;
45	Tweede of derde stuurman grote handelsvaart
46	(Tweede) machinist binnenvaart
47	Veiligheidsadviseur
48	Verkeersregelaar
49	Vlieginstructeur
50	Vluchtinformatieverstrekker
51	Volmatroos
52	Vrachtwagenchauffeur (al dan niet met gevaarlijke stoffen)
53	VTS-operator
54	Wagencontroleur
55	Werktuigkundige iv visvaart

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

#	Beroep
1	Beroepskracht voorschoolse educatie
2	Leraar (voortgezet) speciaal onderwijs
3	Leraar basisonderwijs
4	Leraar sector educatie en beroepsonderwijs
5	Leraar voorbereidend wetenschappelijk onderwijs/algemeen voortgezet onderwijs/voorbereidend beroepsonderwijs (vwo, havo, vmbo)
6	Archeoloog

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#	Beroep
1	Arbeids- en organisatie deskundige
2	Arbeidshygiënist
3	Bedrijfsgeneeskundige/bedrijfsarts
4	Beroepskracht bij kindercentrum/peuterspeelzaal
5	Deskundig asbestverwijderaar
6	Duiker
7	Duikerarts
8	Duikmedische begeleider
9	Duikploegleider
10	Gasdeskundige tankschepen
11	Gastouder in de kinderopvang
12	Kraanmachinist
13	Schietmeester
14	Springmeester
15	Stralingsarts
16	Toezichthouder asbestverwijdering
17	Veiligheidskundige
18	Verzekeringsgeneeskunde
19	Vuurwerkdeskundige

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

#	Beroep
1	Anesthesiologie
2	Apotheker
3	Apothekersassistent
4	Basic medical training
5	Cardiologie
6	Cardio-thoracale chirurgie
7	Dermatologie en venerologie
8	Diëtist
9	Ergotherapeut
10	Fysiotherapeut
11	Heelkunde
12	Heilgymnast – masseur
13	Huidtherapeut
14	Huisarts
15	Interne geneeskunde

16	Keel-, neus- en oorheelkunde
17	Kindergeneeskunde
18	Klinisch fysicus
19	Klinisch neuropsycholoog
20	Klinisch psycholoog
21	Klinische genetica
22	Klinische geriatrie
23	Logopedist
24	Longziekten en tuberculose
25	Maag-darm-leverziekten
26	Maatschappij en gezondheid
27	Medische microbiologie
28	Mondhygiënist
29	Neurochirurgie
30	Neurologie
31	Nucleaire geneeskunde
32	Obstetrie en gynaecologie
33	Oefentherapeut-cesar
34	Oefentherapeut-mensendieck
35	Oogheelkunde
36	Optometrist
37	Orthopedie
38	Orthopist
39	Pathologie
40	Plastische chirurgie
41	Podotherapeut
42	Psychiatrie
43	Psycholoog, gezondheidszorg
44	Psychotherapeut
45	Radiologie
46	Radiotherapeutisch laborant/ radiodiagnostisch laborant
47	Radiotherapie
48	Reumatologie
49	Revalidatiegeneeskunde
50	Specialised dentist (Oral surgery)
51	Specialised dentist (Othodontics)
52	Tandarts
53	Tandprotheticus
54	Urologie
55	Verpleegkundig specialist acute zorg bij somatische aandoeningen
56	Verpleegkundig specialist chronische zorg bij somatische aandoeningen
57	Verpleegkundig specialist geestelijke gezondheidszorg
58	Verpleegkundig specialist intensieve zorg bij somatische aandoeningen
59	Verpleegkundig specialist preventieve zorg bij somatische aandoeningen
60	Verpleegkundige
61	Verzorgende individuele gezondheidszorg

62	Ziekenhuisapotheker
63	Verloskundige

Veiligheid en Justitie

#	Beroep
1	Advocaat
2	Beëdigd tolk
3	Beëdigd vertaler
4	Gerechtsdeurwaarder
5	Installateur alarmapparatuur
6	Kandidaat notaris
7	Notaris
8	Particulier beveiliger
9	Particulier rechercheur